

## RESUMEN (28)

### ACTIVIDADES PROFESIONALES – Profesiones del Deporte

Varias asociaciones de profesionales del deporte consideran que la normativa, en este caso, de la Comunidad de Madrid, reguladora de las denominadas profesiones del deporte, supone un obstáculo a la libertad de establecimiento al vincular el ejercicio de la profesión a la posesión de determinados títulos académicos, introduciendo una reserva de actividad.

La Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado considera que:

- La vinculación del acceso a determinadas profesiones del deporte reguladas en la Ley 6/2016, de 24 de noviembre, por la que se ordena el ejercicio de las profesiones del deporte en la Comunidad de Madrid, a la posesión de una determinada titulación, o de algún otro tipo de formación o habilitación, es una medida que podría cuestionarse conforme a los principios de necesidad y proporcionalidad establecidos en el artículo 5 de la LGUM. La Secretaría propuso un compromiso de modificación de dicha ley, no habiendo recibido propuesta de actuación concreta al respecto.

Sin embargo, la Ley 6/2016, de 24 de noviembre, contempla el principio de eficacia nacional, regulado en los artículos 6 y 19 de la LGUM, en su artículo 13 apartado 2, teniendo en cuenta distintos acuerdos previos entre AGE-CCAA en la inclusión de este principio dentro de su normativa reguladora de las profesiones del deporte.

[Informe final](#)



28/1634

## **I. INTRODUCCIÓN**

Con fecha 23 de diciembre de 2016, ha tenido entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, escrito de un interesado, en el marco del procedimiento del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), informando sobre **la existencia de obstáculos a la libertad de establecimiento en el ámbito de prestación de servicios referidos a actividades deportivas en la Comunidad de Madrid.**

En concreto, el interesado considera que la regulación que efectúa la Ley 6/2016, de 24 de noviembre, por la que se ordena el ejercicio de las profesiones del deporte en la Comunidad de Madrid (Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid 15-12-2016), sobre determinadas profesiones referidas a la práctica deportiva supone un obstáculo a la libertad de establecimiento al vincular la posibilidad de ejercer dichas profesiones en la Comunidad de Madrid a la posesión de determinados títulos académicos. Estas profesiones serían las de monitora o monitor deportivo, entrenadora o entrenador deportivo, preparadora o preparador físico, directora o director deportivo, y profesora o profesor de educación física.

El interesado considera que “la doctrina del Tribunal Constitucional es clara y reiterada al señalar que la competencia para establecer profesiones tituladas corresponde al Estado”, y que la regulación efectuada por la Comunidad Autónoma de Madrid en estos ámbitos podría resultar contraria a determinados principios que consagra la LGUM. En particular el interesado señala que resultaría contraria al principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional (art. 6) e incumple la garantía de las libertades de los operadores (art. 9), y es contraria también al principio de eficacia nacional en todo el territorio nacional (Capítulo V), y en particular a la libre iniciativa económica en todo el territorio nacional (artículo 19)

## **II. MARCO NORMATIVO**

### **a) Normativa autonómica:**



- **Ley 6/2016, de 24 de noviembre, por la que se ordena el ejercicio de las profesiones del deporte en la Comunidad de Madrid.**

La Ley tiene por objeto establecer el marco jurídico regulador del deporte en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, y en su Título III procede a la regulación del ejercicio de determinadas profesiones del deporte, justificándolo en su exposición de motivos al considerar la necesidad de garantizar la protección de la salud y la seguridad de los consumidores y destinatarios de los servicios deportivos, así como la mejora de la calidad en la prestación de los mismos.

En el artículo 2 recoge el ámbito de aplicación de la norma entre los que se incluye (artículo 2 apartado 5) la necesidad de cualificación y titulación para ejercer la profesión en la Comunidad de Madrid.

**Artículo 2.** Ámbito de aplicación.

*1. La presente Ley se aplica en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid a las actividades físicas y deportivas que se realicen en el marco de una prestación de servicios profesionales.*

*2. A los efectos de esta Ley, el término deporte engloba todas las manifestaciones físicas y deportivas en las que para su ejecución se soliciten los servicios profesionales con-templados en esta Ley. En virtud de ello, el término deporte incluye a todas las actividades físicas y deportivas.*

*3. Se regirán por su normativa específica las actividades profesionales relacionadas con: las actividades náutico-deportivas, el buceo profesional, las aeronáuticas, las actividades de salvamento y socorrismo profesional, el paracaidismo y las actividades deportivas que se basan en la conducción de aparatos o vehículos de motor, cuya práctica se encuentra sometida a la legislación sobre seguridad vial o navegación aérea, los guías de pesca así como aquellas actividades profesionales de especial riesgo que tengan normativa específica. Asimismo, además de las señaladas en el párrafo anterior quedan fuera del ámbito de la presente Ley los árbitros y los jueces deportivos, que quedarán regulados por su ámbito competencia!. No obstante, sí serán de aplicación las obligaciones referidas en esta Ley, expuestas en el artículo 4.*

*4. La Ley regula el ejercicio profesional por cuenta propia y ajena y es igualmente aplicable tanto si es a cambio de una retribución o en régimen de voluntariedad como si la profesión se ejerce en el sector público como en el privado, con independencia de la naturaleza de las entidades en donde se presten servicios profesionales.*



*5. Los requisitos de cualificación y titulación señalados en esta Ley serán exigibles cuando se ejerza la profesión en la Comunidad de Madrid. En el caso de las entidades o instituciones públicas, sólo serán de aplicación a las de ámbito autonómico o local en la Comunidad de Madrid.*

En el artículo 13 se establecen los requisitos generales para la prestación de servicios deportivos, reconociendo (artículo 13 apartado 2) el principio de eficacia nacional en lo relativo a profesionales del deporte que hayan accedido a la actividad deportiva en otra Comunidad Autónoma.

**Artículo 13.** Requisitos generales para la prestación de servicios deportivos.

*1. Quienes pretendan ejercer alguna de las profesiones del deporte que se regulan en la presente Ley deberán acreditar su cualificación profesional mediante la posesión de las titulaciones oficiales requeridas en el presente Título o de los diplomas o cualificaciones profesionales correspondientes en cada una de las profesiones establecidas en esta Ley. También podrán ejercer las profesiones reguladas en la presente Ley quienes dispongan de diplomas, certificados o títulos homologados, reconocidos profesionalmente o declarados equivalentes con aquellos en los términos previstos en esta Ley. Asimismo, debe entenderse que las previsiones de los artículos 6 a 11, 13 a 20, 24, disposición adicional segunda y disposiciones transitorias primera y segunda de la presente Ley se refieren a los títulos aludidos en dichos preceptos en cuanto expresan la preparación en competencias y capacidades adecuadas para el ejercicio de las profesiones. Por lo tanto, esos mismos grados de formación en competencias y capacidades pueden acreditarse tanto mediante los títulos a los que en cada caso alude la Ley como, de igual forma, mediante las otras titulaciones, acreditaciones o certificados de profesionalidad que resulten de las leyes estatales y del resto del ordenamiento jurídico vigente en cada momento.*

*2. Los profesionales del deporte que pretendan ejercer su profesión en la Comunidad de Madrid deberán realizar una comunicación previa ante la Dirección General competente en materia de deportes de la Comunidad de Madrid, en los términos establecidos en esta Ley. Asimismo, de conformidad con el principio de eficacia nacional recogido en el artículo 6 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, los profesionales que ya hayan accedido a la actividad deportiva en otra Comunidad Autónoma, pueden ejercer su actividad libremente en la Comunidad de Madrid, sin que se les puedan exigir trámites o requisitos*



*adicionales no ligados a la instalación o infraestructura, como el seguro de responsabilidad civil.*

Los artículos 14 a 18 de la Ley recogen los requisitos de titulación para cinco profesiones del deporte que se regulan en la norma.

**Artículo 14.** Cualificación necesaria para el ejercicio de la profesión de Monitora Deportiva/Monitor Deportivo.

*1. Para ejercer la profesión de Monitora Deportiva/Monitor Deportivo en Acondicionamiento Físico Básico se requiere alguna de las siguientes titulaciones:*

- a) Técnico Superior en Animación de Actividades Físicas y Deportivas.*
- b) Licenciatura en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte o el correspondiente título de Grado que la sustituya.*

*2. Para ejercer la profesión de Monitora Deportiva/Monitor Deportivo en Actividad Física Recreativa se requiere alguna de las siguientes titulaciones:*

- a) Técnico Deportivo de la modalidad y especialidad deportiva correspondiente.*
- b) Técnico Deportivo Superior de la modalidad y especialidad deportiva correspondiente.*
- c) Técnico Superior en Animación de Actividades Físicas y Deportivas.*
- d) Licenciatura en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte o el correspondiente título de Grado que la sustituya.*

*e) Cuando la actividad conlleve conducir al usuario a pie, en bicicleta o utilizando animales en condiciones de seguridad y protección medioambiental por senderos o en zonas de montaña, siempre que no se precisen técnicas de escalada y alpinismo, también podrán ejercer la profesión de Monitora Deportiva/Monitor Deportivo de Actividad Física Recreativa quienes acrediten su cualificación mediante la posesión de la titulación de Técnico en Conducción de Actividades Físico-Deportivas en el Medio Natural.*

*3. Para ejercer la profesión de Monitora Deportiva/Monitor Deportivo en Actividad Física Deportiva de Carácter Formativo se requiere alguna de las siguientes titulaciones:*

- a) Técnico Deportivo de la modalidad y especialidad deportiva correspondiente.*



*b) Técnico Deportivo Superior de la modalidad y especialidad deportiva correspondiente.*

*c) Técnico Superior en Animación de Actividades Físicas y Deportivas.*

*d) Licenciatura en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte o el correspondiente título de Grado que la sustituya.*

*e) Cuando la actividad se ejerce con niños en el marco de actividades del deporte escolar en educación primaria también podrán ejercer la profesión de Monitora Deportiva/Monitor Deportivo de Actividad Física Deportiva de carácter formativo quienes acrediten su cualificación mediante la posesión de la titulación de Diplomatura en Magisterio con especialidad en Educación Física o correspondiente título de Grado que la sustituya.*

*4. En el caso de que la actividad profesional se lleve a cabo en el seno de actividades de tiempo libre infantil y/o juvenil, las personas que posean la acreditación oficial correspondiente a dinamización de actividades de tiempo libre infantil y juvenil o los Monitores de Tiempo Libre Infantil y Juvenil podrán ejercer la función de "realización de actividades de guía y animación deportiva", siempre y cuando la actividad física y deportiva no supere el 10% del total de la programación general de la actividad, y su objetivo principal sea la promoción del ocio educativo y recreativo, así como la ocupación del tiempo libre y no una finalidad puramente deportiva.*

*5. En caso de que la actividad profesional de Monitora Deportiva/Monitor Deportivo se ejerza con diversas modalidades deportivas, se requerirán los títulos de Técnico Deportivo o de Técnico Deportivo Superior de todas y cada una de esas modalidades, o bien alguna de las siguientes titulaciones:*

*a) Técnico Superior en Animación de Actividades Físicas y Deportivas.*

*b) Licenciatura en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte o el correspondiente título de Grado que la sustituya.*

*6. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, las actividades o servicios que conlleven riesgos específicos o revistan condiciones especiales de seguridad para los destinatarios de los servicios o que necesiten medidas especiales de protección medioambiental y animal para su desarrollo, y que se detallarán en el desarrollo reglamentario de esta Ley, deberán ser realizadas por quienes estén en posesión del título de Técnico Deportivo o, en su caso, de Técnico Deportivo Superior de la modalidad deportiva correspondiente, conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 1363/2007, de 24 de octubre, por el que se establece la ordenación general de las enseñanzas deportivas de régimen especial.*



*7. También podrán ejercer la profesión de Monitora Deportiva/Monitor Deportivo de la presente Ley quienes acrediten la posesión de los certificados de profesionalidad de la familia de actividades físicas y deportivas según lo establecido en el Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad, de conformidad con lo previsto en el anexo de la presente Ley.*

**Artículo 15.** Cualificación necesaria para el ejercicio de la profesión de Entrenadora Deportiva/ Entrenador Deportivo

*1. Para ejercer la profesión de Entrenadora Deportiva/Entrenador Deportivo en competiciones federadas con deportistas y equipos se requiere alguna de las siguientes titulaciones:*

*a) Técnico Deportivo Superior de la modalidad y especialidad deportiva correspondiente.*

*b) Técnico Deportivo de la modalidad y especialidad deportiva correspondiente.*

*2. Quienes desarrollen profesionalmente actividades reservadas a las Entrenadoras Deportivas/Entrenadores Deportivos, no limitadas a la realización de labores auxiliares o a la mera ejecución de indicaciones del entrenador principal, quedarán equiparados a los entrenadores deportivos y deberán contar con la titulación o cualificación profesional exigible a estos.*

**Artículo 16.** Cualificación necesaria para el ejercicio de la profesión de Preparadora Física/ Preparador Físico

*Para ejercer la profesión de Preparadora Física/Preparador Físico se requiere estar en posesión de la titulación de Licenciatura en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte o el correspondiente título de Grado que la sustituya.*

**Artículo 17.** Cualificación necesaria para el ejercicio de la profesión de Directora Deportiva/Director Deportivo

*1. Para ejercer la profesión de Directora Deportiva/Director Deportivo se precisa estar en posesión de la titulación de Licenciatura en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte o el correspondiente título de Grado que la sustituya.*

*2. Cuando la actividad profesional se desarrolle en el marco de una única modalidad deportiva, también pueden ejercer la profesión quienes posean el título de Técnico Deportivo Superior de la modalidad y especialidad deportiva correspondiente.*



**Artículo 18.** Cualificación necesaria para el ejercicio de la profesión de Profesora/Profesor de Educación Física

*Para ejercer la profesión de Profesora/Profesor de Educación Física en cualquiera de los niveles educativos previstos en la normativa vigente en materia de educación se deberá estar en posesión de la titulación que exija la normativa aplicable.*

### **III. CONSIDERACIONES DE LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO**

#### **a) Inclusión de la actividad del ejercicio de las profesiones del deporte en el ámbito de la LGUM.**

El apartado b) del Anexo de la LGUM define las actividades económicas como:

*“b) Actividad económica: cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios.”*

La actividad consistente en el ejercicio de profesiones del deporte constituye una actividad económica y como tal está incluida en el ámbito de aplicación de la LGUM, cuyo artículo 2 establece:

*“Esta Ley será de aplicación al acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.”*

#### **b) Análisis del caso planteado a la luz de los principios de la LGUM.**

La LGUM en su Capítulo II, «Principios de garantía de la libertad de establecimiento y la libertad de circulación», incluye el principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes entre los principios generales necesarios para garantizar la unidad de mercado. Además, a fin de darles eficacia y alcance práctico, regula la instrumentación de dichos principios en el Capítulo IV, «Garantías al libre establecimiento y circulación».

De este modo, hace extensible el principio de necesidad y proporcionalidad a todas las actuaciones de la Administración por las que se limite una actividad económica, y con ello, a todos los requisitos que establezcan para el acceso o ejercicio, con independencia del medio de intervención en que se encuadren.





El artículo 5 de la LGUM exige que los límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio se motiven en la necesaria salvaguardia de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio considerando que en todo caso esos límites o requisitos deberán ser proporcionados, no existiendo otro medio menos restrictivo o distorsionador de la actividad económica:

**Artículo 5.** Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.

*1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.*

*2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.*

La regulación de una profesión, por quien competa, a través del requerimiento de la posesión de una titulación determinada o de algún otro tipo de formación o habilitación supone una barrera al acceso y el ejercicio de los profesionales. La imposición de reservas de actividad supone claramente una excepción a la libertad de elección de profesión proclamada en el artículo 35.1<sup>1</sup> de la Constitución Española y un límite al acceso a una actividad económica y a su ejercicio por lo que, en todo caso, deberá estar justificado según las consideraciones establecidas en la LGUM.

En este sentido, cualquier reserva de actividad en la prestación de servicios por profesionales del deporte debería realizarse de forma necesaria y proporcionada conforme a la LGUM sin excluir a todos aquellos profesionales capacitados para ejercer dicha actividad.

---

<sup>1</sup> "Artículo 35.1. *Todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo.*"



Por otra parte, el artículo 6 de la LGUM enuncia el principio de eficacia nacional, que es posteriormente desarrollado en el capítulo V y complementado con determinados requisitos prohibidos establecidos en el artículo 18. En este contexto, el artículo 19 de la LGUM concreta en qué se materializa este principio:

**Artículo 19.** Libre iniciativa económica en todo el territorio nacional.

*1. Desde el momento en que un operador económico esté legalmente establecido en un lugar del territorio español podrá ejercer su actividad económica en todo el territorio, mediante establecimiento físico o sin él, siempre que cumpla los requisitos de acceso a la actividad del lugar de origen, incluso cuando la actividad económica no esté sometida a requisitos en dicho lugar.*

[...]

*3. Cuando conforme a la normativa del lugar de destino se exijan requisitos, cualificaciones, controles previos o garantías a los operadores económicos o a los bienes, distintos de los exigidos u obtenidos al amparo de la normativa del lugar de origen, la autoridad de destino asumirá la plena validez de estos últimos, aunque difieran en su alcance o cuantía. Asimismo, el libre ejercicio operará incluso cuando en la normativa del lugar de origen no se exija requisito, control, cualificación o garantía alguno.*

Adicionalmente, el artículo 18 concreta determinadas actuaciones que serían consideradas como limitativas de la libertad de establecimiento y de la libre circulación:

**Artículo 18.** Actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y la libertad de circulación.

*1. Cada autoridad competente se asegurará de que cualquier medida, límite o requisito que adopte o mantenga en vigor no tenga como efecto la creación o el mantenimiento de un obstáculo o barrera a la unidad de mercado.*

*2. Serán consideradas actuaciones que limitan el libre establecimiento y la libre circulación por no cumplir los principios recogidos en el Capítulo II de esta Ley los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes que contengan o apliquen:*

[...]

*c) Requisitos de cualificación profesional adicionales a los requeridos en el lugar de origen o donde el operador haya accedido a la actividad profesional o profesión, tales como:*



1. *o necesidades de homologación, convalidación, acreditación, calificación, certificación, cualificación o reconocimiento de títulos o certificados que acrediten determinadas cualificaciones profesionales emitidos por autoridades o entidades de otras Comunidades Autónomas.*

2. *o cualquier otro requisito que obstaculice el libre ejercicio de los servicios profesionales en todo el territorio nacional.*

El artículo 13 apartado 2 de la Ley madrileña establece que a los profesionales de entidades deportivas y empresas de servicios que vengan de fuera de la Comunidad de Madrid no se les exigirán titulaciones o cualificaciones previstas en la Ley si ejercen su profesión en la Comunidad de Madrid. Esta disposición contempla explícitamente el comentado principio de eficacia nacional enunciado en el artículo 6 de la LGUM y el artículo 19 de la LGUM, que señala que desde el momento en que un operador económico está legalmente establecido en un lugar del territorio español podrá ejercer su actividad en todo el territorio si cumple con los requisitos de acceso en el lugar de origen, incluso si la actividad no está sometida a requisitos en dicho lugar. Asimismo, también respeta el artículo 18.2.c) de la LGUM que considera actuaciones que limitan el libre establecimiento y la libre circulación la exigencia de requisitos de cualificación profesional adicionales a los requeridos en el lugar de origen o donde el operador haya accedido a la actividad.

#### **IV. CONSIDERACIONES ADICIONALES – SOLUCIÓN PLANTEADA**

La Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado considera, que sin perjuicio del respeto del principio de eficacia nacional de la LGUM en la Ley 6/2016, de 24 de noviembre<sup>2</sup>, la vinculación del acceso a determinadas profesiones del deporte reguladas en la Ley 6/2016, de 24 de noviembre, a la posesión de una determinada titulación, o de algún otro tipo de formación o habilitación, para el ejercicio en la Comunidad de Madrid es una medida que podría cuestionarse conforme a los principios de necesidad y proporcionalidad establecidos en el artículo 5 de la LGUM.

Cabe señalar que la Ley 6/2016, de 24 de noviembre, contempla el principio de eficacia nacional regulado en los artículos 6 y 19 de la LGUM, respetando

---

<sup>2</sup> La Ley 6/2016, de 24 de noviembre, en su artículo 13.2 contempla explícitamente el principio de eficacia nacional regulado en los artículos 6 y en el capítulo V de la LGUM, respetando así mismo el artículo 18.2.c) de la LGUM.



asimismo el artículo 18.2 c) de la LGUM, al incluir en su artículo 13 el apartado 2.

Una vez recibida la información en el marco de este procedimiento, esta Secretaría propuso, a través del correspondiente punto de contacto en la Comunidad Autónoma de Madrid, un compromiso de modificación de la Ley 6/2016, de 24 de noviembre, para eliminar la vinculación de determinadas titulaciones al ejercicio de las profesiones de monitora o monitor deportivo, entrenadora o entrenador deportivo, preparadora o preparador físico, directora o director deportivo, y profesora o profesor de educación física, no habiendo recibido propuesta de actuación concreta al respecto.

**Este informe no tiene la consideración de acto administrativo recurrible.**

Madrid, 15 de marzo de 2017

LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO